Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Gneeraal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 11 juli 2018
Onderwerp Buitengerechtelijke geschilbeslechting en herstelrecht

Ons kenmerk
2312623

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

De meeste problemen worden door mensen zelf opgelost. Slechts in 4% van alle civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen stappen mensen naar de rechter. Meer dan een derde van de problemen wordt opgelost met een onderlinge overeenstemming.[1] Mensen die zelf tot overeenstemming zijn gekomen, behalen gunstigere resultaten dan mensen die hun geschil aan een rechter hebben voorgelegd. Vergeleken met de groep die een geschil aan de rechter voorlegt hebben mensen die zelf tot overeenstemming zijn gekomen vaker hun doel bereikt, zijn de problemen vaker opgelost en worden afspraken vaker nageleefd.[2] Het oplossen van geschillen door het bereiken van onderlinge overeenstemming verdient dus de voorkeur. Daarnaast blijkt dat mensen bij een aanpak van een aanzienlijk deel van ervaren problemen (ook bij ongeveer een derde van de ervaren problemen) stoppen zonder dat er overeenstemming of een beslissing is bereikt.

Vanuit deze achtergrond is het wenselijk steviger in te zetten op het versterken van het vermogen van mensen om zelf geschillen op te lossen en het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing te stimuleren. Enerzijds zijn er teveel problemen waarbij mensen aanvankelijk actie hebben ondernomen die eindigen zonder dat er overeenstemming of een beslissing is bereikt. Informele en eenvoudige geschilbeslechtingsmogelijkheden kunnen er mogelijk aan bijdragen dat problemen wel opgelost worden. Anderzijds is gebleken dat mensen die er zelf in slagen tot overeenstemming te komen betere resultaten behalen. Vanuit dit perspectief is het zaak vooral steviger in te zetten op vormen van buitengerechtelijke geschiloplossing waarin mensen gestimuleerd worden zelf tot overeenstemming te komen.

Het versterken van het zelfoplossend vermogen van mensen en het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing betekent niet dat de toegang tot het recht beperkt wordt. De toegang tot de rechter is een fundamenteel en verdragsrechtelijk verzekerd recht dat mensen niet ontnomen mag en kan worden. Komen mensen er samen echt niet uit, dan is de gang naar de rechter

---

[1] Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, G*eschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014,* p. 15.
[2] Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, G*eschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014,* p. 146.

een mogelijkheid. Maar we zien ook dat door de uitspraak van een rechter de concrete problemen van mensen niet altijd zijn opgelost, of in sommige gevallen zelfs verergeren. In mijn brief van 20 april 2018 heb ik uiteengezet dat het kabinet en de rechtspraak daarom gezamenlijk inzetten op 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'.[3] Omdat buitengerechtelijke geschiloplossing voor veel soorten geschillen een goed alternatief kan zijn voor de gang naar de rechter, spant het kabinet zich daarnaast in om het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing te bevorderen.

Het regeerakkoord vermeldt dat de mogelijkheid wordt onderzocht om buitengerechtelijke geschilbeslechting, zoals mediation, verder uit te breiden. Ook wordt bezien of herstelrecht een prominentere rol kan krijgen. In deze brief schets ik op welke wijze ik onderzoek verricht naar deze mogelijkheden en welke activiteiten op dit vlak al worden ondernomen. Over samenhangende onderwerpen, zoals maatschappelijk effectieve rechtspraak, de herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand, Passend Contact met de Overheid en de aanpak van problematische schulden en problematische echtscheidingen bent of wordt u separaat geïnformeerd.[4]

Kenmerken buitengerechtelijke geschilbeslechting
Buitengerechtelijke vormen van geschilbeslechting hebben met elkaar gemeen dat één of meer derden, niet zijnde een overheidsrechter, door iemand met een probleem wordt ingeschakeld om vanuit een neutrale en onpartijdige positie bij de oplossing van dat probleem behulpzaam te zijn. Een veelgebruikte afkorting in dit verband is ADR, wat staat voor *alternative dispute resolution*. Er zijn diverse vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting, waaronder arbitrage, bindend advies en mediation.[5] Alle drie deze vormen worden zowel *offline* als *online* aangeboden. De online variant is bekend onder de noemer *online dispute resolution* (ODR). Onder ODR worden bovendien alle vormen van online zelfhulp gerekend. Steeds meer biedt het internet hulpmiddelen voor mensen die zelf hun problemen op willen lossen. Te denken valt aan websites als magontslag.nl en Justice42.nl.

Bij arbitrage en bindend advies is sprake van een door een derde opgelegde beslissing (arbitrale uitspraak respectievelijk bindend advies). Deze vorm van geschilbeslechting berust op een overeenkomst: beide partijen hebben samen gekozen voor deze vorm van geschilbeslechting. Bindend advies kent, anders dan arbitrage, geen specifieke wettelijke regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het ontbreken van een wettelijke regeling biedt ruimte voor de partijen en de bindend adviseur om zelf de procesregels te bepalen. Geschillencommissies maken vaak gebruik van bindend advies en veel geschillencommissies buigen zich over consumentenzaken. Voor dit type zaken is,

---

[3] Zie hierover de brief van 20 april 2018, *Kamerstukken II, 2017/2018, 29279, nr. 425*.
[4] *Kamerstukken II, 2017/2018, 2979, nr. 425* (brief maatschappelijk effectieve rechtspraak); *Kamerstukken II, 2017/2018, 24515, nr. 431* (brief brede schuldenaanpak; *Kamerstukken II, 2017/2018, 33836, nr. 25* (brief uitvoeringsprogramma scheiden zonder schade). De brief inzake de herziening van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in het najaar van 2018 verwacht.
[5] Strikt genomen is bij mediation eerder sprake van geschil*oplossing* dan van geschil*beslechting*. Dit omdat 'beslechting' de associatie oproept dat een derde 'een knoop door hakt' over een geschil dat partijen verdeeld houdt. Dat is bij mediation echter niet het geval.

als gevolg van de *Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten* de ruimte om zelf de procesregels te bepalen minder groot.[6] In deze wet zijn waarborgen opgenomen met het oog op bescherming van de consument.

Voor zowel bindend advies als arbitrage geldt dat zij geen executoriale titel opleveren. In het geval van arbitrage kan een executoriale titel verkregen worden door de voorzieningenrechter te verzoeken verlof tot tenuitvoerlegging van het arbitrale vonnis te verlenen. Bij bindend advies en mediation kunnen partijen de overeenstemming vastleggen in een vaststellingsovereenkomst. Vervolgens kan de rechter worden ingeschakeld indien de wederpartij de vaststellingovereenkomst niet naleeft.

Mediation onderscheidt zich van arbitrage en bindend advies in die zin dat de ingeschakelde derde geen beslissing neemt in het geschil. Mediation is een vorm van bemiddeling in een geschil "waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige de onderhandelingen tussen de rechtzoekende en zijn wederpartij begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen" (art. 1 *Wrb*). Partijen blijven zelf over het geschil beslissen en worden daarbij begeleid door een mediator. Hiermee houden ze voor een groot deel de regie over hun geschil en hebben ze een grote mate van vrijheid om zelf invulling te geven aan het proces en de inhoud van de oplossing.

Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing
Dat voor de naleving van afspraken en beslissingen in beginsel de gang naar de rechter nodig is ter verkrijging van een executoriale titel, is geen 'nadeel', maar een belangrijke rechtsstatelijke waarborg ter voorkoming van eigenrichting. In onze rechtsstaat behoort het geweldsmonopolie toe aan de overheid en dus kan de naleving van een rechterlijke uitspraak ook alleen indien nodig met hulp van de sterke arm en een gerechtsdeurwaarder worden afgedwongen.

Recente ontwikkelingen rondom *e-Court* wierpen de vraag op of steviger rechtsstatelijke waarborging voor buitengerechtelijke geschilbeslechting wenselijk of zelfs noodzakelijk is. Naar deze vraag heb ik onlangs onderzoek laten doen door het WODC. In het onlangs verschenen rapport 'Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschilbeslechting' concluderen de onderzoekers dat het algehele beeld waar het gaat om het voldoen aan rechtsstatelijke waarborgen positief is.[7] Zij waarschuwen voor formalisering van buitengerechtelijke geschiloplossing die op kan treden als er (meer) rechtsstatelijke waarborgen worden ingebouwd. Hoe meer waarborgen, hoe meer formalisering. En formalisering kan ten koste gaan van de kracht en aantrekkelijkheid van buitengerechtelijke geschiloplossing. Er zal dus steeds een balans moeten worden gezocht tussen rechtsstatelijke waarborging door formalisering enerzijds en het aantrekkelijke informele karakter van buitengerechtelijke methoden van geschiloplossing anderzijds. Een algemene regel is daarvoor niet te geven, het vergt voor iedere methode van geschiloplossing een eigenstandige afweging.

Uitbreiding van het gebruik van buitengerechtelijke geschiloplossing, in het bijzonder mediation

---

[6] *Stb. 2015*, 160
[7] E. Bauw e.a., *Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing,* Den Haag: BJu 2018, p. 132.

Vergeleken met overheidsrechtspraak hebben mediation, arbitrage en bindend advies vaak als voordeel dat het een informele en snelle methode van geschilbeslechting is. Mediation en bindend advies zijn veelal ook minder kostbare methoden, terwijl bovendien de kans op juridisering van conflicten kleiner is. Mediation heeft (anders dan arbitrage en bindend advies) het voordeel dat partijen zelf de regie houden over de inhoud van de oplossing. Verbetering van de verstandhouding tussen partijen is vaak een belangrijk element van mediation. Er is niet alleen aandacht voor de juridische elementen, maar ook voor de achterliggende problemen. Daarmee is mediation één van de vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting met een (vergeleken met de andere vormen) grotere kans op duurzame oplossingen waarmee mensen echt geholpen zijn.

In geval van mediation heeft zich, meer dan bij andere vormen van bemiddeling, in de praktijk een geprofessionaliseerde beroepsgroep ontwikkeld. Deze beroepsgroep heeft beroepsorganisaties die een registratiemogelijkheid bieden, opleidingen ontwikkelen en aanbieden, kwaliteitseisen stellen aan de mediators die deel uitmaken van de organisatie, beroepsnormen ontwikkelen en voorzien in de handhaving van die beroepsnormen. 'Mediator' is geen wettelijk beschermd beroep. Op dit moment zijn er meerdere beroepsorganisaties actief met verschillende kwaliteitseisen, opleidingen en handhavingsmechanismen van die normen.

Ondanks deze professionalisering van de beroepsgroep kent mediation, anders dan bijvoorbeeld klacht- en geschillencommissies, geen stijging van het aantal gebruikers. In 2003 werd in 5% van de civiel en bestuursrechtelijke problemen gebruik gemaakt van mediation; in 2014 was het eveneens 5%.[8]

Dit onderstreept het belang van het onderzoeken van mogelijkheden tot uitbreiding van het gebruik van buitengerechtelijke geschilbeslechting, in het bijzonder de uitbreiding van het gebruik van mediation. Ik doe dit aan de hand van de volgende actielijnen.

Actielijnen bij het uitbreiden van buitengerechtelijke geschilbeslechting
Ik zie, als het gaat om het bereiken van duurzame oplossingen voor rechtzoekenden met behulp van buitengerechtelijke geschiloplossing, vier actielijnen. Tot die lijnen behoren nieuwe acties. Voor veel van deze acties geldt dat ze in afzonderlijke trajecten opgepakt worden, bijvoorbeeld herziening gesubsidieerde rechtsbijstand, de aanpak van problematische schulden en van vechtscheidingen, Passend Contact met de Overheid. Daarnaast zijn er ook al lopende acties die bijdragen aan de uitbreiding van buitengerechtelijke geschilbeslechting. Ik zet die lijnen met bijbehorende acties uiteen.

De eerste lijn heeft betrekking op het gegeven dat mensen die met een probleem te maken krijgen de informatie die nodig is om hun positie te kunnen bepalen en een inschatting te maken van wie passende hulp kan bieden niet altijd gemakkelijk weten te vinden. Om te komen tot een uitbreiding van buitengerechtelijke geschilbeslechting is dus van belang dat er meer en betere

---

[8] Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, G*eschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014,* p. 118. Dit percentage ziet alleen op civiel- en bestuursrechtelijke problemen. De laatste jaren is mediation in strafrecht tot ontwikkeling gekomen. Deze zaken zijn niet in de geschilbeslechtingsdelta meegenomen.

informatie wordt verschaft over de voor- en nadelen van de verschillende vormen van geschilbeslechting. De tweede lijn is dat mensen zich moeten kunnen wenden tot een neutrale instantie en/of website die (mits dit de meest passende aanpak is) buitengerechtelijke geschilbeslechting adviseert. Ten derde zie ik als aandachtspunt mensen te stimuleren (waar dit kan) om te kiezen voor de meest snelle, vroegtijdige en eenvoudige route van geschilbeslechting. Tenslotte moeten ook vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting voldoen aan rechtsstatelijke waarborgen, waaronder kwaliteitswaarborgen.

1. *Meer en beter toegankelijke informatie over de voor- en nadelen van buitengerechtelijke geschilbeslechting, in het bijzonder mediation.*

Uit onderzoek naar bekendheid van mediation is gebleken dat onbekendheid bij ongeveer 20% van rechtzoekenden een rol speelt bij de keuze voor de geschilbeslechtingsmethode.[9] Zo kennen mensen vaak het begrip mediation als zodanig wel, maar komen zij niet op de gedachte dat dit past bij hun geschil. Mensen weten niet goed bij welke geschillen ze ook kunnen kiezen voor mediation en wat hen dit dan concreet kan opleveren.[10] Daarom wil ik de komende tijd kijken of meer gerichte voorlichting kan bijdragen aan een oplossing voor dit probleem.

Specifiek met betrekking tot consumentenzaken heb ik in de reactie op het advies 'Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden' van de Commissie Consumentenaangelegenheden van de SER mede namens de Staatssecretaris van EZK aangegeven dat ook ik van mening ben dat het voor de burger eenvoudig te overzien moet zijn over welke mogelijkheden hij beschikt om een geschil in een consumentenzaak op te lossen. Ik heb de SER laten weten dat ik graag gebruik maak van het aanbod van de commissie om te onderzoeken op welke wijze een routekaart daartoe bij zou kunnen dragen. Deze routekaart bevat ook informatie over de voor- en nadelen van buitengerechtelijke geschiloplossing. De SER gaat dit verder onderzoeken.

Mensen zoeken steeds vaker op internet informatie over en hulp bij hun problemen. Het aanbod van de digitale middelen stijgt: mensen hebben steeds meer mogelijkheden om informatie te zoeken. Maar daar zit ook een keerzijde aan. Door de grote hoeveelheid informatie kunnen mensen door de bomen het bos niet meer zien. Daar komt bij dat juist als het leven tegen zit mensen niet altijd in staat zijn te handelen op basis van die informatie. Het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' ziet hierop. Namens het kabinet hebben de minister van BZK en ik op 22 januari jl. gereageerd op dit rapport.[11] In onze kabinetsreactie wordt een aantal acties genoemd die bijdragen aan 'het doenvermogen' van mensen, waaronder digitale checklists voor levensgebeurtenissen. Over de voortgang van deze acties wordt u separaat geïnformeerd.

2. *Mensen moeten zich (online of offline) kunnen wenden tot een neutrale instantie die buitengerechtelijke geschiloplossing adviseert als dit de meest passende oplossing is.*

---

[9] Kwantitatief onderzoek onder Nederlanders door Ruigrok NetPanel in opdracht van de Nederlandse Mediatorsverenigingen de MediatorsfederatieNederland, mei 2017.
[10] Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014,* p. 94.
[11] *Kamerstukken II 2017-2018, 34775 VI, nr. 88*.

Mensen kunnen zich (*online of offline*) wenden tot verschillende soorten (juridische) hulp- of bijstandsverleners of belangenbehartigers. Dat kunnen zijn de rechtswinkel, het Juridisch Loket, een vakbond, de Consumentenbond, de Woonbond, een bewonersorganisatie, sociaal raadslieden, schuldhulpverlening, maar ook een rechtsbijstandsverzekeraar, buurtbemiddeling, een advocaat, een gerechtsdeurwaarder of een notaris. Deze grote verscheidenheid levert een belangrijke bijdrage aan het waarborgen van de toegang tot het recht. Tegelijkertijd constateer ik dat niet al deze hulp- of bijstandstandverleners in dezelfde mate oog zullen hebben voor de voordelen van buitengerechtelijke geschilbeslechting, ook niet als dit de meest passende oplossing voor het geschil is.

Daarom is het belangrijk dat mensen zich (online of offline) kunnen wenden tot een neutrale instantie die buitengerechtelijke geschiloplossing adviseert als dit de meest passende oplossing is. Dit maakt deel uit van de herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand, waarover u na de zomer verder wordt geïnformeerd.

Op specifieke terreinen lopen daarnaast al andere initiatieven. Zo zijn in de rapportage 'Scheiden… en de kinderen dan?' van het platform onder voorzitterschap van de heer Rouvoet tal van acties en maatregelen voorgesteld die gericht zijn op voorkomen van escalatie bij scheidingen.[12] Op 9 mei jongstleden hebben de minister van VWS en ik in reactie op de rapportage laten weten dat wij hier gevolg aan geven in het programma 'Scheiden zonder Schade'.[13] Belangrijk uitgangspunt daarbij is om conflicten rond een (echt)scheiding zo veel mogelijk te voorkomen of in elk geval zo eenvoudig en duurzaam mogelijk op te lossen. Eén van de concrete stappen is het ontwikkelen en uittesten van een scheidingsloket in gemeenten waar burgers terecht kunnen voor informatie, voorlichting en ondersteuning.

3. *Stimulans om te kiezen voor de snelle, vroegtijdige en eenvoudige route van geschilbeslechting*.

Vanuit maatschappelijk oogpunt is het belangrijk dat problemen die mensen ervaren passend worden opgelost, dat wil zeggen op de meest eenvoudige, meest efficiënte en zo duurzaam mogelijke manier. De meest eenvoudige manier is als mensen hun problemen zelf oplossen. Is hulp van een derde nodig, dan is een wijze waarop partijen zelf de oplossing bewerkstelligen met een bemiddelaar veelal de meest wenselijke. Dit levert immers vaak de meest duurzame oplossing op.

Mensen moeten dus gestimuleerd worden zoveel mogelijk eerst gebruik te maken van de meest snelle, vroegtijdige en duurzame route van geschilbeslechting. Er gebeurt al wat op dit terrein. Waar mogelijk en zinvol verwijzen rechters door naar mediation, waaronder steeds meer ook in strafzaken. Daarnaast kunnen on- en minvermogende rechtzoekenden in het huidige stelsel van gesubsidieerde

---

[12] *Kamerstukken II, 2017/2018, 33836, nr. 23*, bijlage, Scheiden… en de kinderen dan? Agenda voor actie. André Rouvoet, 22 februari 2018.
[13] *Kamerstukken II, 2017/2018, 33836, nr. 25* Brief over Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder Schade.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

rechtsbijstand een toevoeging krijgen voor mediation. Voor mediation geldt een lagere eigen bijdrage dan voor andere vormen van rechtsbijstand. Het juridisch loket stimuleert mensen bovendien te kiezen voor de meest passende (en daarmee vaak ook de meest eenvoudige en informele) route van geschilbeslechting. Ook in het nieuwe stelsel zal het stimuleren van snelle, vroegtijdige en eenvoudige geschilbeslechtingsroutes vorm krijgen.

Het kabinet wil daarnaast blijven stimuleren dat gemeenten en overheidsinstanties de informele aanpak zoals deze is ontwikkeld in het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO) van BZK, toepassen. Op basis van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit 2014 werkt het kabinet aan de verdere landelijke, overheid brede implementatie van passend contact.

4. Rechtsstatelijke waarborgen, waaronder kwaliteitswaarborging

Eerder gaf ik weer dat er steeds een balans moet worden gezocht tussen rechtsstatelijke waarborging door formalisering enerzijds en het informele karakter van buitengerechtelijke methoden van geschiloplossing anderzijds. In het eerder genoemde onderzoek ‘Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing’ worden factoren genoemd aan de hand waarvan een afweging kan worden gemaakt of een (verdere) rechtsstatelijke waarborging noodzakelijk dan wel wenselijk is.[14] Rechtsstatelijke waarborging ligt naar het oordeel van wetenschappers in de rede naarmate:
1. de (ADR-stimulerende) bemoeienis van de overheid groter is;
2. de feitelijke keuzevrijheid van de ADR-afnemer ten aanzien van het aangaan van een ADR-traject kleiner is;
3. de ADR-aanbieder kan worden aangemerkt als een meer professionele aanbieder en/of
4. de ADR-aanbieder optreedt als geschilbeslechter in plaats van als procesbegeleider.

Voor arbitrage en bindend advies geldt dat op dit moment al (deels) is voorzien in rechtsstatelijke waarborging: voor arbitrage is een wettelijke regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering opgenomen, voor bindend advies van geschillencommissies in consumentenzaken zijn waarborgen opgenomen in de *Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten*. Voor zover bindend advies of mediation leidt tot een afspraak die wordt vastgelegd in een zogenaamde vaststellingsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:900 BW, gelden ook hier wettelijke waarborgen. Daarnaast gelden er, als gevolg van de implementatie van een Europese richtlijn, voor grensoverschrijdende mediations enkele wettelijke waarborgen.[15] Voor mediation zijn er op dit moment voor het overige geen wettelijk vastgelegde waarborgen. Vooral bij mediation is daarom de vraag relevant of (verdere) rechtsstatelijke waarborging noodzakelijk of gewenst is.

---

[14] E. Bauw e.a., *Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschiloplossing, Den Haag: BJu 2018*, p. 147.
[15] *Wet implementatie richtlijn nr. 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken.*

De toepassing van de bovengenoemde criteria op de vraag of verdergaande overheidsbemoeienis bij mediation gewenst is, levert geen eenduidig antwoord op. Zo is, wat het laatste criterium betreft, een mediator geen geschilbeslechter, maar een procesbegeleider. Hij neemt het geschil niet van partijen over, maar begeleidt ze bij het vinden van een oplossing. Dit pleit tegen een verdergaande overheidsbemoeienis bij mediation. Ook de tweede factor pleit eerder tegen een verdergaande overheidsbemoeienis dan voor. Partijen zijn immers geheel vrij al dan niet voor mediation te kiezen om een oplossing te bereiken. De overige twee factoren geven echter een ander beeld. De wens om mediation in het algemeen, en mediation in strafrecht in het bijzonder, te stimuleren pleit voor een wat verdergaande overheidsbemoeienis. En de ontwikkeling van mediation tot een volwaardig alternatieve vorm van geschilbeslechting vereist dat mensen en bedrijven zekerheid krijgen over de kwaliteit van de dienst.

Mediation
Mijn ambtsvoorganger Van der Steur heeft vanuit de visie dat regelgeving nodig is om te komen tot stimulering van de toepassing van mediation en het bevorderen van de kwaliteit van het beroep van mediator, een conceptwetsvoorstel inzake mediation opgesteld. [16] Uit de reacties op het in consultatie gebrachte concept van de Wet bevordering mediation is gebleken dat de wensen op dit punt divers zijn en sterk uiteenlopen. Omdat ik het gebruik van mediation wil bevorderen en daarvoor alleen maatregelen wil treffen als die op een breed draagvlak kunnen rekenen, zet ik het overleg met de meest relevante actoren in het veld voort. Dit overleg wordt mede gevoerd vanuit de wens om zo veel mogelijk te komen tot maatregelen die aansluiten bij de bestaande praktijk van mediation en bij behoeften en wensen van burgers en bedrijven. Ik betrek bij dit overleg ook de inzichten uit het bovengenoemde onderzoek 'Rechtsstatelijke waarborging van buitengerechtelijke geschilbeslechting'. Na de zomer zal ik u informeren over de plannen op dit punt.

Buitengerechtelijke geschilbeslechtingsinstanties consumentengeschillen
Kwaliteitsbewaking is uiteraard ook van belang voor de buitengerechtelijke geschilbeslechtingsinstanties inzake consumentengeschillen. Bewaking van kwaliteit is hier niet vrijblijvend. Europese regels (ADR Richtlijn en ODR Verordening[17]) en de uitwerking daarvan in de Implementatiewet[18], bepalen dat Nederland moet beschikken over:

- een hoog niveau van consumentenbescherming door buitengerechtelijke geschilbeslechting in consumentenzaken. Dit houdt in dat moet zijn voorzien in onafhankelijke en onpartijdige instanties die goedkope, transparante, doeltreffende, laagdrempelige, snelle en billijke procedures voor alternatieve geschillenbeslechting aanbieden,
- een dekkend systeem over alle sectoren in de consumentenmarkt en
- kwaliteitscontrole en doeltreffende sancties door de overheid.

Spil van de ADR geschilbeslechting voor consumenten in Nederland zijn de vier aangewezen ADR-instanties. Naast de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) die onder mijn beleidsverantwoordelijkheid valt, zijn

[16] www.internetconsultatie.nl/wetmediation
[17] *Richtlijn 2013/11/EU* van het EP en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en *Verordening (EU) nr. 524/2013* van het EP en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen
[18] *Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten.*

dat het Klachteninstituut Financiële dienstverlening (Kifid), de Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) en de Huurcommissie.

Het functioneren van de SGC is kortgeleden geëvalueerd. Een onafhankelijk onderzoeksbureau heeft over de periode 2009-2016 onderzocht in welke mate de SGC een toegankelijke en kwalitatief goede klacht- en geschilafdoening heeft gerealiseerd. Ook is gekeken naar welke positie de SGC bekleedt in het geheel van geschilbeslechting in Nederland.

Hieronder reageer ik mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op het evaluatierapport en ga ik in op de financiering van de SGC. Hiermee voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (VKC) van 21 juni jl. om een reactie te geven op het genoemde rapport en daarbij ook duidelijkheid te geven over de toekomst van de SGC mede in het licht van de financiering van de SGC.

De hoofdconclusie van deze evaluatie is dat het functioneren van de SGC in belangrijke mate positief is geweest. Consumenten en ondernemers zijn gemiddeld genomen tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening door de SGC. De procedure wordt als toegankelijk ervaren. Consumenten kunnen makkelijk de noodzakelijke informatie vinden en de behandeling van het geschil vindt op een voor hun begrijpelijke wijze plaats. De gemiddelde doorlooptijd van de procedure voldoet aan de wettelijke termijn en bedraagt drie maanden.

De onderzoekers geven aan dat het oordeel over de tevredenheid samenhangt met de uitkomst van de procedure (krijgt men gelijk of niet). Consumenten die in de procedure hebben geschikt met de ondernemer zijn zeer tevreden, terwijl de groep die in de uitspraak ongelijk krijgt niet tevreden is. Een aandachtspunt is het oordeel van consumenten en ondernemers over de onafhankelijkheid van de geschillencommissies; 43% van de consumenten vindt de geschillencommissies (heel erg) partijdig. Deze uitkomst hangt volgens de onderzoekers echter sterk samen met de uitkomst van de procedure (het wel of niet gelijk krijgen). De onderzoekers constateren dat de procedurele waarborgen voor onafhankelijkheid voldoen aan de wettelijke vereisten.

In algemene zin wordt de conclusie getrokken dat alternatieve geschilbeslechting aan consumenten een relatief snel, goedkoop en gebruiksvriendelijk alternatief voor rechtspraak biedt, vooral bij geschillen met een relatief lage financiële waarde. Het aantal geschillencommissies is toegenomen en daarmee is volgens de onderzoekers de dekking verbeterd. Daarnaast is sinds 2015 de commissie Algemeen ingesteld voor klachten over niet aangesloten ondernemers of branches. Ook komt uit het rapport naar voren dat de SGC in het algemeen de inzet van bemiddeling stimuleert om te voorkomen dat behandeling van een geschil door de geschillencommissie noodzakelijk is. Een andere relevante conclusie is dat uitspraken van de geschillencommissies een disciplinerende werking hebben op het gedrag van ondernemers. Bedrijven passen onder andere hun klachtbehandeling aan op basis van relevante uitspraken. Het evaluatierapport geeft, kortom, een goed en grotendeels positief beeld van het functioneren van de SGC.

Het rapport signaleert dat de SGC met zijn dienstverlening zal moeten reageren op een aantal ontwikkelingen. Naast de toenemende vraag naar bemiddeling, die hiervoor al is benoemd, gaat het daarnaast om de toename van digitalisering en

de toenemende internationalisering van consumentenaankopen. Beide ontwikkelingen gaan hand in hand. De onderzoekers verbinden hier verder geen conclusies aan, maar ik neem dit wel mee als aandachtspunt.

De uitkomsten van de evaluatie zal ik meenemen in de gesprekken die ik voer met de SGC.

In de vastgestelde begroting van Justitie en Veiligheid voor 2018 is subsidie aan de SGC toegekend. Inmiddels heb ik, op basis van gesprekken met de SGC, als volgt besloten. De subsidie voor 2018 wordt opgehoogd met een bedrag van circa € 470.000. Voor de jaren 2019 tot en met 2022 zal ik de subsidie voortzetten. De hoogte is in lijn met het meerjarig begrotingsvoorstel dat de SGC bij mij heeft ingediend.

Ten slotte vermeld ik dat ik overleg faciliteer en stimuleer tussen de vier ADR-instanties (SGC, Kifid, SKGZ en de Huurcommissie). Dit overleg heeft als doel te komen tot nadere afstemming en uitwisseling, met name waar het gaat om *best practices*. In een recentelijk overleg kwam aan het licht dat bij alle ADR-instanties op dit moment een ontwikkeling aan de gang is die ziet op het stimuleren van bemiddeling in plaats van een afdoening via bindend advies of arbitrage. De achtergrond is dat alle ADR-instanties ervaren dat de klantwaardering bij bemiddeling hoger is dan bij een afdoening via bindend advies of arbitrage.

Herstelrecht in het strafrechtelijk domein

Bijzondere aandacht verdient herstelrecht in het strafrechtelijk domein. Herstelrecht is een andere benadering van het leed dat is aangedaan (en het soms ook sluimerende onderliggende conflict) vanwege een strafbaar feit, waarbij centraal staat wat het slachtoffer nodig heeft voor herstel en wat de dader kan doen om verantwoordelijkheid te nemen en waar mogelijk te herstellen. Hierbij staat vergelding, zoals dit deels voor het strafrecht geldt, niet centraal.
In de huidige praktijk zijn twee toepassingen van herstelrecht voorzieningen te onderscheiden: herstelbemiddeling en mediation in strafrecht.

Bij herstelbemiddeling (begeleide ontmoeting) gaat het om slachtoffer-dader gesprekken die zijn gericht op bemiddeling en emotioneel herstel, en daarom los staan van een eventuele strafrechtelijke procedure. Deze gesprekken kunnen op ieder gewenst moment worden gevoerd. Binnen mijn begroting voor slachtofferbeleid is jaarlijks € 1,3 miljoen subsidie beschikbaar voor slachtoffer-dader gesprekken. Deze gesprekken worden verzorgd door Perspectief Herstelbemiddeling.

Bij mediation in het strafrecht gaat het om een proces waarbij het slachtoffer en de dader in staat worden gesteld, indien zij er vrijwillig mee instemmen, actief deel te nemen aan het oplossen van zaken die het gevolg zijn van het strafbare feit. De mediator zal in een strafrechtelijke mediation als een onpartijdige derde actief het gesprek leiden om tot een vaststellingsovereenkomst tussen de deelnemers te komen. Deze overeenkomst wordt met toestemming ter kennis gebracht van de OvJ of de rechter die er vervolgens rekening mee kan houden in de strafrechtprocedure.

Van 2013 tot eind 2016 is in pilotvorm in diverse fasen vanaf het plegen van een strafbaar feit ervaring opgedaan met mediation in het strafrecht. De pilots zijn geëvalueerd en in september 2015 is de Kamer geïnformeerd over de resultaten.

Daarbij is de aandacht gericht op mediation in de vervolgings- en berechtingsfase en niet op andere vormen van herstelbemiddeling in het strafrecht. Vervolgens zijn de pilots beëindigd. De Kamer is hierover geïnformeerd in de Meerjarenagenda slachtofferbeleid. Toen bleek dat door het aangenomen amendement van Recourt c.s. voor 2017 € 1,5 miljoen beschikbaar kwam, is ervoor gekozen om vanaf het voorjaar voor het jaar 2017 in alle parketten mediation in strafrecht in de vervolgings- en berechtingsfase toe te passen.

Mediation tijdens een lopende strafzaak kan in gevallen die zich daartoe lenen een zinvolle manier zijn om bij te dragen aan de afdoening van de strafzaak. Slachtoffer en verdachte hebben de mogelijkheid om afspraken te maken, het kan zorgen voor vermindering van angst bij het slachtoffer, inzicht geven in elkaars handelen, betere verwerking, dialoog en herstel van de relatie. Voor het strafproces heeft mediation voordelen: het kan recidive voorkomen en indien de mediation tot een overeenkomst heeft geleid, is mogelijk minder zittingstijd en voorbereiding nodig voor de behandeling van de zaak.[19]
Ik hecht eraan te benadrukken dat het géén alternatief is voor de strafrechtelijke procedure. De rechter of de officier van justitie beslist immers na de mediation altijd inhoudelijk over wat er met de strafzaak gebeurt.

Verdere ontwikkeling
Om mediation in het strafrecht verder te ontwikkelen, is het van belang om in overleg met alle relevante partijen de lessen uit de huidige tijdelijke praktijk om te zetten in een beleidskader en randvoorwaarden te benoemen die zijn gericht op kwaliteit en het bewaken van de belangen van slachtoffer, verdachte én samenleving. Ik verwacht dat de praktijk zich onder deze gunstige condities verder gaat ontwikkelen.

Artikel 51h Wetboek van Strafvordering biedt een wettelijke basis. Op grond van het vierde lid van dit artikel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld betreffende herstelrecht voorzieningen waaronder bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte of tussen het slachtoffer en de veroordeelde. Het Besluit slachtoffers strafbare feiten is per 1 april 2017 in werking getreden[20]. Wanneer er in de (rechts)praktijk behoefte blijkt te zijn aan verdere regelgeving dan zal ik in overleg met maatschappelijke partners bezien of aanvulling van de genoemde AMvB wenselijk is.

De Kamer heeft in 2017 een motie van het voormalig lid Recourt aangenomen die de regering oproept om jaarlijks € 1,5 miljoen vrij te maken voor mediation in strafrecht.[21] In 2018 is voor mediation in het strafrecht door een amendement op de begroting van de leden Groothuizen en Kuiken € 1 miljoen beschikbaar. Ik heb u bij de behandeling van de begroting de toezegging gedaan dat ik, om op die manier te kunnen voldoen aan de hiervoor genoemde motie van Recourt mijn uiterste best zal doen om het miljoen dat in 2018 beschikbaar is, structureel te maken. Ik zal u hierover bij de begroting voor 2019 verder informeren.

Herstelrecht in jeugdstrafzaken

---

[19] Zie hiervoor bijvoorbeeld I. Cleven e.a., *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht, Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling, Intervict, Tilburg 2015*.
[20] *Stb. 2016*, 310
[21] *Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI, nr. 37.*

Eerdergenoemde herstelvoorzieningen kunnen ook in jeugdstrafzaken worden gebruikt. Daarnaast zijn er voorzieningen speciaal voor jeugdigen. Herstel van de schade die een jeugdige door zijn handelen heeft veroorzaakt, kan bijdragen aan een gevoel van rechtvaardigheid bij zowel het slachtoffer als de maatschappij. Jongeren moeten kunnen leren van hun fouten. Daarom is de confrontatie met het leed dat is veroorzaakt en het zich bewust worden van de consequenties voor het slachtoffer heel belangrijk. Dit heeft een pedagogische meerwaarde en draagt bij aan het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Herstelrecht geeft vorm aan dit proces.

Herstelrechtelijke elementen zijn reeds behoorlijk verweven in het jeugdstrafrecht. Het openbaar ministerie en de rechtspraak verwijzen, in samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) jeugdzaken naar mediation. Wanneer mediation niet aan de orde is, kan de RvdK de jeugdige verwijzen naar Perspectief Herstelbemiddeling voor een herstelgericht slachtoffer-dadergesprek. Daarnaast bieden jongeren in beginsel bij elke Halt-interventie excuses aan. Ook wordt consequent overwogen of bijvoorbeeld een herstelgesprek of een herstelconferentie en/of het vergoeden van de schade tot de mogelijkheden behoort. In de justitiële jeugdinrichtingen wordt ook herstelgericht gewerkt. De inzet is gericht op het vergroten van inzicht bij de jeugdigen in de gevolgen van hun gedrag voor slachtoffers en de samenleving. Daarnaast wordt gekeken naar manieren waarop de jeugdige kan bijgedragen aan herstel.

Nieuwe initiatieven
Naast bestaande werkwijzen worden nieuwe initiatieven ontwikkeld die herstelrecht een vastere plaats verlenen in het justitiële traject. Als voorbeeld noem ik de aansluiting van Halt op ZSM. Halt is al bij de helft van de tien ZSM-locaties aangesloten en met de andere helft in gesprek om nog dit jaar aan te sluiten. Door brede aansluiting van ketenpartners bij ZSM kan een (buitenstrafrechtelijke) afdoening met daarin een vorm van herstelrecht al aan de voorkant van het strafproces worden ingezet en worden slachtoffers niet steeds weer opnieuw gevraagd om aan een vorm van herstel mee te werken. Ook bundelt ZSM de expertise en stimuleert de samenwerking en afstemming tussen partners. Daarnaast werkt Halt aan herstelrecht voor jongeren met een licht verstandelijke beperking en verkent Halt andere herstelgerichte initiatieven, bijvoorbeeld herstelrecht binnen de jongerenrechtbanken.

De RvdK heeft daarnaast onlangs aanvullende vragen opgenomen in het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen. Hierdoor wordt iedere raadsonderzoeker geattendeerd op het bespreken van mediation met de jeugdige verdachte. Indien herstelbemiddeling heeft plaatsgevonden, neemt de raadsonderzoeker de uitkomst mee in het strafadvies aan de rechter. De RvdK werkt daarnaast aan de (door)ontwikkeling van interventies waarin bewustwording en herstel binnen de taakstraf een (nog) prominentere plaats krijgen. De interventies zijn erop gericht een jeugdige bewust te maken van de impact van zijn daden op het slachtoffer en de maatschappij. Dit is ook nodig als het slachtoffer geen herstelbemiddeling wenst.

Prominentere rol herstelrecht in jeugdzaken
In de afgelopen jaren had herstelrecht in het jeugdstrafrecht veelal een tijdelijk en incidenteel karakter. Ik ben van plan om herstelrecht een vastere plaats te geven in het justitiële traject dat een jeugdige aflegt. In beginsel dient in iedere

strafzaak te worden overwogen of de zaak zich leent voor een herstelrechtelijke modaliteit. Die modaliteit dient te worden ingezet op een voor de verdachte en het slachtoffer veilige en constructieve manier. In de komende tijd zal ik hier, met oog voor de werkdruk, samen met de ketenpartners vorm aan geven. Omdat ik tegelijkertijd nu al ruimte wil geven voor herstelrecht in jeugdstrafzaken in de vorm van mediation, heb ik hier jaarlijks € 300.000 extra voor vrijgemaakt binnen de JenV-begroting. Gelet op de ervaring uit voorgaande jaren verwacht ik hiermee een forse stijging van het aantal zaken te kunnen bekostigen. Ik zal de ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet volgen. Dit najaar bericht ik u nader over herstelrecht in jeugdzaken. Daarbij besteed ik in het bijzonder aandacht aan voorlichting aan minderjarigen en hun ouders. Ik geef daarmee uitvoering aan het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst en aan de motie-Van Nispen c.s.[22]

Tot slot
In deze brief heb ik aangegeven welke mogelijkheden ik thans zie om te komen tot uitbreiding van de toepassing van buitengerechtelijke geschilbeslechting. Het onderzoek naar uitbreiding is hiermee nog niet afgesloten. De komende periode zet ik het onderzoek voort ten aanzien van een mogelijke wettelijke voorziening voor mediation, het beleidskader en de randvoorwaarden voor mediation in het strafrecht en in het kader van de herziening van het stelsel van rechtsbijstand. Ook daarmee zal het onderzoeken van mogelijkheden om vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting uit te breiden niet zijn afgesloten. Gedurende deze kabinetsperiode zal ik dat onderzoek voortzetten. Mensen die zelf tot overeenstemming zijn gekomen hebben immers vaker hun doel bereikt, hebben de problemen vaker opgelost en komen afspraken beter na. In daarvoor geschikte zaken geniet het dus de voorkeur dat mensen worden gestimuleerd en geholpen zelf zo veel mogelijk tot overeenstemming te komen.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

[22] *Kamerstukken II 2017/18, 28741 nr. 37*.